

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 124
outubro/dezembro — 1994

Editor:
João Batista Soares de Sousa



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

O Ministério Público do Trabalho e as ações relativas aos interesses difusos

VANESSA OLIVEIRA BATISTA

SUMÁRIO

1. Apresentação. 2. Evolução do Conceito de "interesses". 3. Definição de interesses difusos. 4. Legitimidade para agir. 5. A ação civil pública e o Ministério Público do Trabalho. 6. Conclusões.

1. Apresentação

Esta monografia visa dar um panorama da polêmica questão dos interesses difusos. O trabalho foi dividido em duas partes: na primeira seção foi feita uma análise do termo "interesse", sendo que se procura dar especial atenção à evolução que esta palavra veio sofrendo no decorrer da História e conforme as mudanças políticas e jurídicas. Buscou-se ainda fazer uma diferenciação entre os termos afins à expressão "interesses difusos", utilizando-se para tanto o conceito de "interesses coletivos", noção mais próxima daquela definição que se procurava alcançar.

Uma vez definido o conceito com o qual se trabalharia durante a exposição, partiu-se para a análise da doutrina estrangeira, com o propósito de encontrar, por intermédio dos autores alienígenas, uma resposta à questão mais constante em se tratando de interesses difusos: quem seria a parte legítima para agir?

A partir desta questão começa a segunda fase do trabalho, mais específica e voltada para a propositura de sugestões que fossem adaptáveis ao problema dos interesses difusos no processo trabalhista.

O desafio desta dissertação é o de encontrar uma solução para a dúvida: há que se falar em interesses difusos quando se trate de direito do trabalho? O simples fato de o direito trabalhista estar relacionado com "classes" ou

Vanessa Oliveira Batista é Professora assistente do Departamento de Direito do Trabalho e Introdução ao Estudo do Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

“categorias” não descaracteriza a existência daqueles interesses? Por entender que interesse difuso é interesse materialmente *compartilhado* por várias pessoas, acreditamos que existem interesses difusos que podem ser arguidos na Justiça do Trabalho. Para tanto procuramos sugerir quem seria a “justa parte” nestes casos, com base na legislação em vigor e em alguns exemplos extraídos do estudo comparado.

Esperamos ter conseguido trazer alguma contribuição para o estudo deste tema, ainda que pequenina, ao tentar trazer a matéria para o direito do trabalho. Fica aí uma sugestão e a esperança de conseguir despertar o interesse daqueles que possam elucidar com mais brilhantismo a “confusa” temática dos interesses difusos.

2. *Evolução do conceito de “interesses”*

A primeira diferenciação a ser feita, quando se fala em “interesses”, é aquela atinente aos interesses *lato sensu* e aos interesses jurídicos. Tal distinção pertence ao plano ético-normativo. O *interesse*, conforme colocado no mundo fático, é aquela “vantagem” que liga alguém a um bem de vida, de ordem moral ou pecuniária¹. A obtenção desta vantagem pode se dar pela busca da posse ou fruição da situação almejada. O referencial destes interesses é amplo e variável, sendo que seu conteúdo axiológico muda conforme a vontade dos sujeitos. É justamente neste conteúdo axiológico que reside a diferença entre o interesse geral e o jurídico, uma vez que o interesse jurídico, também vinculado ao desejo de obter uma vantagem, tem, no entanto, seu referencial valorativo delineado na norma.

Proseguindo pela trilha aberta na assertiva anterior, pode-se depreender que para um interesse ser jurídico é necessário que ele tenha ultrapassado um “limite mínimo” estabelecido na regra jurídica que o determine. Desta forma, quando um sujeito demanda em juízo, não pode estar ele reclamando “meros interesses” – mesmo que estes componham um bloco de valores da coletividade –, mas senão interesses evadidos de um prévio conceito jurídico.

A evolução dos conceitos jurídicos de “interesses” passou por importantes etapas ao longo da História. Na primeira fase tivemos a formulação do conceito de *interesses individuais*, cuja formalização legal deve-se à revolução

puritana (Revolução Gloriosa), que teve lugar no século XVII, quando o povo inglês se voltou contra o despotismo religioso da Igreja. Os antecedentes que tornaram possível a conceituação dos interesses individuais encontram-se, no entanto, no *direito natural* e nos princípios do *Iluminismo*, sendo que no auge da Idade Média é que surgiram as primeiras declarações de direitos fundamentais². Os direitos individuais dizem respeito ao indivíduo isolado e exprimem seus interesses fundamentais tradicionais: igualdade, liberdade, propriedade e segurança. Tais interesses são expressos nas cartas constitucionais dos séculos XIX e XX e as garantias dadas aos mesmos pertencem à essência do chamado estado democrático constitucional.

O individualismo surgiu após o desmantelamento do sistema feudal, quando o homem europeu passou a ter consciência de que só poderia contar consigo mesmo, uma vez que perdera em definitivo o caráter de vassallo sob a “proteção” de um suserano. A partir desta ruptura o indivíduo passou a ser o fim para o qual estavam voltados a sociedade e o coletivo.

Pode-se afirmar, portanto, que o interesse é individual e, quando exercido, dele só se beneficia o indivíduo que pode reclamá-lo. O interesse individual é, pois, exercido *pelo e para* o indivíduo.

Cumprir observar que a evolução dos interesses é cíclica, porque “evolucem alternando o primado do *coletivo* e do *individual*”³.

O jurista italiano Mauro Cappelletti alerta para o problema da complexidade da sociedade contemporânea e a conseqüente insuficiência de uma tutela individual, afirmando que a justiça “será invocada não mais somente contra a violação de caráter individual, mas sempre mais freqüente contra violações de caráter coletivo, enquanto envolvem grupos, classes e coletividades”, ou seja, “violações de massa”⁴.

Não comporta hoje então a análise pura e simples dos interesses individuais. É importante que se tenha em vista o conceito de interesse

² BATISTA, Vanessa Oliveira. *Do direito de asilo*. Belo Horizonte, UFMG, 1990, pp. 13/15.

³ MANCUSO, Rodolfo Camargo de. *op.cit.* (1), p. 36.

⁴ CAPPELLETTI, Mauro. *Formações sociais e interesses de coletivos diante da justiça civil*. Revista de Processo, São Paulo, n.º 5, jan./mar., 1977, pp. 130/132.

social. A partir da análise de sua natureza, interesse social é aquele cuja finalidade é o exercício de direitos individuais pela coletividade; reflete o que a sociedade entende por “bem comum”. Segundo Mancuso, “o interesse social equivale ao exercício coletivo de interesses coletivos”⁵.

Importante também é a menção ao *interesse geral*, que nada mais é senão a aglutinação de interesses individuais formando interesses coletivos, pertencentes à esfera pública, ou seja, *interesse geral* é a somatória de interesses individuais demandados por diversos grupos sociais com um único elemento de ligação.

Ao grupo de interesses metaindividuais pertencem também os *interesses públicos*, categoria de interesses onde predomina a presença do Estado – não mais da coletividade ou da sociedade civil –, seja o Estado – legislador ou o Estado-administrador. Interesse público, portanto, é aquele diretamente ligado ao Estado e aos órgãos competentes a ele relacionados.

Analisando-se, pois, os interesses segundo sua amplitude referencial, encontramos duas grandes ordens de interesses: a ordem coletiva e a ordem individual.

Nas origens do Direito imperava a *summa divisio*, a rígida divisão entre o direito público e o privado. Para Cappelletti tal divisão encontra-se superada em nossa atual realidade social. Em nossos dias aparecem direitos e deveres, que não se situam em nenhum dos dois pólos clássicos do Direito, posto que “sem ser públicos, no sentido tradicional da palavra, são, todavia, coletivos. Pertencem eles, ao mesmo tempo, a todos e a ninguém”⁶.

O caminho que se percorreu da época da *summa divisio* até hoje e que estabeleceu a história evolutiva dos interesses teve pontos determinantes no medievo, com o enfraquecimento do Estado devido ao surgimento do que Montesquieu chamava “corpos intermediários” (feudos, corporações, a Igreja) com o relevante papel de “freio e contrapeso” na partilha do poder; e às guerras constantes. Com o posterior declínio do feudalismo e o conseqüente desaparecimento das corporações em razão das

revoluções comercial e industrial, já na Idade Moderna, assistimos, entretanto, à sobrevivência do “corporativismo”, que emergirá na forma de uma nova “ordem coletiva”, o *tertium genus* do processo político-econômico na era moderna.

A doutrina aponta para a necessidade de se encarar o binômio “interesse individual/interesse coletivo” racional e objetivamente, sendo que autores como Rodolfo Mancuso chamam a atenção para o fato de que se não se encontra um meio-termo entre o individual e o coletivo, é preciso que haja então uma participação da sociedade civil na coisa pública, a fim de se alcançar o ideal de uma democracia participativa⁷.

Depreende-se então que os interesses coletivos estão a meio caminho entre os interesses particulares e o interesse público ou geral, podendo ser representados por grupos sociais (família, partidos políticos, sindicatos e associações) perante o Estado. Seus representantes hoje são os “corpos intermediários” dos tempos passados, sendo que atualmente tais grupos agem em “colaboração” com o Estado.

Assistimos a uma “coletivização” da sociedade. Em sua base estão os *interesses individuais*; em seguida estão os *interesses coletivos*, que pertencem a grupos, classes ou categorias⁸; e, finalmente, nos deparamos com interesses cuja essência sobrepõe-se aos próprios interesses coletivos, interesses que passam a integrar a própria sociedade civil, como, por exemplo, o interesse ao pleno emprego, à defesa do meio ambiente, interesse do consumidor, etc. Estes interesses são denominados *interesses difusos*.

3. Definição de “interesses difusos”

A partir da análise anterior pode-se perceber uma nítida diferença entre os dois tipos de interesses juridicamente tutelados atualmente: os interesses individuais, de um lado, e os interesses metaindividuais, de outro.

Dentro da categoria dos interesses metaindividuais vimos que há uma certa confusão doutrinária, sendo que alguns autores chegam até mesmo a confundir interesses coletivos com interesses difusos, como se seus conteúdos fossem idênticos. Cabe fazer, portanto, uma dis-

⁵ MANCUSO, Rodolfo Camargo de. *op. cit.* (1), p. 20.

⁶ OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Mariz de. *Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. A tutela dos interesses difusos*. Ada Pellegrini Grinover (coord). São Paulo, Max Limonad, 1984, p. 13.

⁷ MANCUSO, Rodolfo Camargo de. *op. cit.* (1), p. 31.

⁸ Cumpre ressaltar aqui que é nota característica do interesse coletivo a sua *organização*, posto que sem ela não é possível que se forme um grupo determinado com o objetivo de representá-los eficientemente.

tinção entre esses interesses a fim de conseguirmos chegar a uma definição do que sejam os controversos "interesses difusos".

Tal distinção tem seu lugar porque: a) *quantitativamente*, o campo de incidência dos interesses difusos é maior que o dos coletivos, sendo que estes últimos devem se assentar em uma "relação-base", dizendo respeito ao caráter "corporativo" dos grupos sociais; b) *qualitativamente*, posto que os interesses coletivos já foram trabalhados ao ponto de não mais suscitar dúvidas na doutrina e jurisprudência quanto a questões como, por exemplo, a legitimação para agir, o que coloca os interesses difusos na posição de ser ainda um *personaggio assolutamente misterioso*⁹.

Poder-se-ia dizer que os interesses difusos constituem hoje o último degrau na escala dos interesses. Desta forma, seguindo a evolução doutrinária e jurisprudencial, temos: a) interesses individuais; b) interesses sociais; c) interesses coletivos; d) interesse geral ou público e, finalmente, e) interesses difusos.

Os interesses difusos são mais coletivizados que os outros, já que não são restringidos por determinados valores, como acontece no caso do interesse público ou geral, sendo que esta categoria de interesses tem um conteúdo "fluido" (pode ser seu conteúdo, por exemplo, a "qualidade de vida"), o que o flexibiliza, a ponto de permitir uma extrema conflituosidade. Os interesses difusos concernem a conceitos mais amplos, como o de "nação", "justiça" e ao próprio significado do "homem".

Os interesses difusos são, pois, direitos de segunda geração, um prolongamento dos tradicionais direitos humanos, tendo surgido com a expansão capitalista do pós-guerra, quando o mundo passou a ter sua sociedade civil massificada e passível, portanto, de ser atingida por problemas menos individuais que os anteriores, como, e.g., a poluição e os ataques nucleares. No mundo de hoje o grande desafio não é mais a luta pela afirmação da ordem burguesa, mas a luta pela própria sobrevivência da raça humana¹⁰.

Os fatores históricos apontados para a "re-

velação" (falamos revelação porque eles sempre existiram, embora somente na segunda metade do século XX tenham se tornado tutelados) dos interesses difusos são a *Revolução Industrial*; a *massificação da sociedade*; e o *sindicalismo*, uma vez que no mundo moderno os conflitos entre patrão e empregado são resolvidos coletivamente, ou seja, trabalha-se hoje com a categoria "X" de empregados contra sua correspondente categoria patronal¹¹.

As características dos interesses difusos constituem, naturalmente, sua maior diferença em relação aos outros interesses metaindividuais. São elas:

a) *indeterminação dos sujeitos*. Esta questão desvia os interesses difusos da tradicional caracterização dos interesses, pois a titularidade dos direitos é fundamental para sua qualificação; é o que vai permitir que o Estado os tutele, conferindo-lhes coercibilidade e exigibilidade. No caso dos interesses difusos pode-se afirmar que sua relevância deve-se não mais a um titular determinado, mas sim a uma pluralidade indefinida de sujeitos, sem que entre eles haja um vínculo jurídico específico, ao contrário, portanto, do que se observa com os interesses coletivos, por exemplo. Aqui se modifica a clássica fórmula segundo a qual o interesse é a relação de um indivíduo ou grupo de indivíduos com um bem, posto que no caso dos interesses difusos esta relação é metaindividual, vinculando pessoas indeterminadas com bens de vida difusos, e e.g., o meio ambiente, responsável pela qualidade do ar que respiramos. São interesses, portanto, referentes a *toda a coletividade*.

b) *indivisibilidade do objeto*. Esta característica dos interesses difusos é resultante da junção da singular estrutura destes interesses com a sua não "concreção conceitual e axiológica"¹². Por indivisibilidade do objeto entende-se homogeneidade de conteúdo. Numa ação que envolva interesses difusos, o sucesso ou fracasso prescrito na sentença atingirá não apenas a quem demandou em juízo, mas a todos os da comunidade à qual aquele interesse difuso em questão afetaria. É o chamado *fluid recovery* (ressarcimento fluido) mencionado nas jurisprudências norte-americanas¹³.

⁹ VILLONE, Maximo. *La colocazione istituzionale dell'interesse diffuso*. in *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*. Diversos autores. Milão, Guiffré, 1976, p. 73.

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro, Renovar, 1990, p. 17.

¹¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *op. cit.* (1), p. 63.

¹² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *op. cit.* (1), p. 69.

¹³ OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Mariz de. *op.cit.* (6), p. 24.

c) *intensa conflituosidade interna*. Trata-se do que a doutrina italiana denomina *conflittualità massima*. Os interesses difusos se caracterizam por esta conflituosidade devido à indefinição de seus sujeitos, o que transforma em escolhas políticas as decisões judiciais que os envolvam. Numa ação que tenha por objeto a tutela de um interesse difuso haverá sempre uma bipolarização de grupos de interesse¹⁴. Cumpre observar que esta extrema litigiosidade interna é circunstancial, não sendo embasada em qualquer vínculo jurídico definido. Esta conflituosidade não é exclusiva dos interesses difusos, podendo existir também quando são questionados interesses coletivos. O que faz a diferença, neste caso, é que, em se tratando de interesses difusos, o sujeito é indeterminado, não podendo se aglutinar exclusiva e definitivamente em grupos sociais definidos, ou ser representado por instituições convencionais. O que há, portanto, é uma *ampliação* da área de conflito.

d) *duração contingencial*. A não existência de um vínculo jurídico determinado e sim de situações de fato estabelecendo a existência dos interesses difusos faz com que, conseqüentemente, eles tenham seu período de duração no tempo e no espaço vinculado à situação que os gerou. São, portanto, fugazes, o que torna urgente a necessidade do Direito hodierno fornecer meios imediatos para ressarcir eventuais danos argüidos na ação. Tal aspecto leva os pesquisadores a questionar também o novo papel do juiz perante a tutela dos interesses difusos.

A partir das características mencionadas anteriormente pode-se dizer, portanto, que tais interesses não podem ser “propriedade” de um grupo específico, conseqüentemente, sua representação dar-se-á de forma que dela participem todos e cada um dos sujeitos interessados, embora não necessariamente em conjunto e, de maneira concorrente devido à bipolarização da ação, decorrente das decisões de caráter político que esta vai gerar. A gama variada de situações que podem ensejar a discussão sobre interesses difusos é resultado da não-existência de um vínculo jurídico subjacente, sendo que para tanto contribui também a mutação destes interesses no tempo, e.g., alguns remédios largamente utilizados no passado po-

dem ser hoje condenados pela medicina, o que leva seus potenciais usuários a exigir que deixem de circular. Eis aí um exemplo de conflituosidade social bipolarizando os interesses do laboratório e o dos possíveis compradores de seus produtos.

A natureza “indefinida” ou “fluida” dos interesses difusos quanto à impossibilidade de sua individualização não permite que constem, na maioria das vezes, explicitamente, dos textos legais¹⁵.

Já se conta aqui com elementos suficientes para se esboçar uma definição de interesses difusos. É interesse do gênero metaindividual, de ordem coletiva, sendo seu objeto valores da ordem social. Pode-se afirmar, pois, *interesses difusos são aqueles interesses supra-individuais cujos sujeitos são indeterminados e sem vínculo jurídico que os ligue, sendo tais interesses derivados de situações de fato, relacionados a objetos indivisíveis, podendo gerar extrema conflituosidade e sendo, por isso, com freqüência alvo de decisões mais políticas que jurídicas*.

4. Legitimação para agir em interesses difusos

Voltamos aqui a protestar contra a existência de uma *summa divisio* – dicotomia “direito público” x “direito privado” – que se revela em normas e instituições processuais, protesto este devido à nossa atual realidade social, mais rica em direitos e deveres que aquela da época em que a divisão era cabível. E assim o fazemos porque esta dicotomia leva à conclusão de que partes legitimadas para agir seriam ou o *indivíduo* diretamente prejudicado por dano dirigido contra a coletividade (direito privado), ou o Estado, por intermédio do Ministério Público, quando se tratasse de interesses da coletividade (direito público). Quem seria, então, a parte legítima para agir em se tratando de interesses difusos, que interessam a toda a coletividade e não têm, no entanto, um titular definido, nem de direito público, nem de direito privado? Já sabemos, de antemão, que nem o indivíduo isolado e tampouco o Ministério Público demonstram ser adequados para garantir o sucesso da tutela dos interesses difusos. O primeiro por sua

¹⁵ Ver MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.* (1), pp. 81-82. O Código do Consumidor Brasileiro (Lei n.º 8.078 de 11 de setembro de 1990) define os interesses difusos em seu art. 81, I: “(...) os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

¹⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. *A problemática dos interesses difusos* in *A tutela dos interesses difusos*, *op. cit.* (6), p. 31.

própria limitação; o segundo por suas ligações com o Executivo e suas funções tradicionais¹⁶.

Devido à ineficiência das soluções anteriores, a doutrina tem procurado alternativas que resolvam o problema de maneira mais eficaz. São tais os instrumentos jurídicos e processuais que a doutrina comparada oferece:

a) *organismos públicos altamente especializados*. A função de tais organismos é a de assumir o lugar genérico de representante do "interesse público". É o caso dos *ombudsman* na Suécia e em Israel, destinado o sueco a proteger interesses dos consumidores, e o israelense a completar o controle jurisdicional do Parlamento em questões administrativas. O *ombudsman* dos consumidores funciona também na Noruega e Dinamarca¹⁷. Na Inglaterra temos as figuras do *Director-General of Fair Trading* – para proteger o interesse público de práticas monopolísticas lesivas – e do *Race Relations Board*, que previne discriminações raciais. Na Índia há o *Registre for Restrictive Trade Agreements*; e em Ghana, para questões referentes ao meio ambiente, existe o *Environmental Protection Council*. Nos Estados Unidos da América foram criadas diversas *Administrative agencies*, todas especializadas em questões relativas a interesses difusos.

É inegável que a criação destes organismos representa um avanço, mas esta solução é insuficiente, uma vez que a tendência destas entidades especializadas é burocratizar-se, o que torna as ações lentas e extremamente centralizadas. Corre-se o risco de que tais instituições tornem-se inúteis e de alto custo econômico e social.

b) *combinação de iniciativas privadas e de controles públicos*. Cappelletti¹⁸ cita os exemplos do *ombudsman* sueco e das associações privadas francesas, que agem em conjunto com o Ministério Público, ou independentemente dele, em ações que visam à tutela dos novos interesses coletivos.

c) *ações populares*. A experiência de diversos países tem sido direcionada no sentido de legitimar para agir em casos de interesses difusos entes públicos ou privados, associados ou

não, sendo digno de nota que tais experiências se desenvolveram mais especificamente a partir do final da última grande guerra. Cabe observar que diversos países passaram a modernizar velhos institutos a fim de atender à nova demanda no estudo de interesses, conforme demonstra o estudo da experiência dos países do *common law*, com as *Relator actions* ingleses e as *class actions* norte-americanas, cujo exame, a seguir, nos interessa particularmente.

d) as *relator actions*. São ações comuns na Inglaterra e Austrália, países onde se admite que, na inércia do *Attorney General*, o indivíduo ou associações ajam, quando se trate de interesse público¹⁹. Nestes casos o Ministério Público deve autorizar a ação e controlá-la. Os efeitos da sentença aproveitam a toda a coletividade. É tal ação resultante da combinação do controle público com a iniciativa privada.

e) as *class actions*²⁰. Nestas ações, especialmente importantes nos EUA, não é necessário que o autor (*class suitor*) tenha autorização do Ministério Público, sendo o controle sobre a ação exercido essencialmente pelo juiz. Como é realizado este "controle"? a) o juiz deverá certificar-se de que o autor é membro de uma "classe", e b) que a esteja representando, apesar de não estar "formalmente investido de tal representação"²¹. Os efeitos do suprimento jurisdicional afetam aqui a todos os membros da *classe*, como demonstram as ações envolvendo *civil rights* (por exemplo, a discriminação racial e a procura de emprego).

Cabe aqui observar que a mais grave questão relativa à tutela dos interesses difusos é, portanto, a adaptação de nossa antiga estrutura processual, eminentemente individualista, aos novos fenômenos jurídicos coletivos que a moderna "cultura de massa" nos apresenta.

Os "corpos intermediários", tão repelidos em seguida à Revolução Francesa, são hoje re-

¹⁹ Casos de *public nuisance*, quando surge, por exemplo, uma epidemia.

²⁰ É importante observar que tanto as *relator actions* quanto as *class actions* são derivadas do tradicional instituto da *common law*, o *equity*, desenvolvido atualmente para atender às necessidades da moderna sociedade.

²¹ CAPPELLETTI, Mauro. *Op. cit.* (4), p. 146; OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Maris de. *Op. cit.* (6), p. 23; e GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito comparado* in *A tutela dos interesses difusos*. *Op. cit.* (6), p. 79.

¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro. *Op. cit.* (4), pp. 136 e ss.

¹⁷ OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Maris. *Op. cit.* (6), pp. 20-21; e CAPPELLETTI, Mauro. *Op. cit.* (4), pp. 140-141.

¹⁸ CAPPELLETTI, Mauro. *Op. cit.* (4), p. 144.

abilitados na figura dos sindicatos e associações cujos membros partilham um interesse que, muitas vezes, afeta toda a comunidade. E estes “corpos intermediários” hoje não mais são, conseqüentemente, a “justa parte” destinada a demandar em juízo um seu direito, mas assumem agora a função de “representante ideológico”, o porta-voz de um interesse comunitário cuja ação tem em si o fim de ir além de um interesse egoístico, sendo que a sentença que afetará àquele que legitimamente demandou, terá seus efeitos espargidos por todos os membros de uma determinada coletividade.

Estes representantes ideológicos têm se materializado no direito comparado na forma de associações, partidos políticos e sindicatos. Nesta monografia a proposta é encontrar uma vinculação entre a questão emergente dos interesses difusos e a legitimação para agir relativamente a tais interesses em ações trabalhistas. Ada Pellegrini Grinover²² coloca o sindicato como “legitimado à ação coletiva trabalhista”, afirmando que se trata de um “conjunto de interessados” que “não se apresenta tão facilmente determinável” quanto a todos os seus membros. A professora diz ainda que os sindicatos agem como substituto processual, pleiteando pretensão alheia em nome próprio, daí decorrendo a eficácia *erga omnes* da sentença. O sindicato, pode-se concluir, não seria então parte legítima para arguir questões de interesses difusos na especializada justiça do trabalho, como o modelo norte-americano das *class actions*? Não, em questões trabalhistas específicas, tais como a insalubridade do ambiente de trabalho ou o dissídio, o sindicato vai ser simplesmente um substituto legal que age em nome de seus sindicalizados por autorização constitucional, diferente do que acontece no direito norte-americano, onde, conforme vimos, aquele que representa uma classe pode arguir questões de interesse difuso sem que tal demanda, feita por um representante classista, descaracterize a indeterminabilidade do sujeito daqueles interesses.

Rodolfo C. de Mancuso²³ afirma que as *class actions*, inspiradoras de nossa “ação civil pú-

blica”, contêm legitimação exercida do tipo “ordinário”. Para se arguir então questões de interesses difusos através da ação civil pública, não cabem substitutos processuais. Em seguida faremos uma pesquisa acerca do papel do Ministério Público do Trabalho no Brasil de acordo com a Lei n.º 7.347/85, a CLT e a Constituição Federal de 1988, a fim de saber se aquele órgão é ou não parte legítima que atenda aos fins embutidos neste tipo de ação.

5. A Ação Civil Pública e o Ministério Público do Trabalho

A lei de Ação Civil Pública – Lei n.º 7.347/85 – protege interesses situados numa esfera superior aos individuais: os interesses metaindividuais. O texto desta lei surgiu antes da Constituição Brasileira em vigor, sendo que o legislador constituinte abriu novos horizontes para a disciplina da ação civil pública ao “garantir o acesso ao Judiciário para apreciação das violações a interesses *transindividuais*, sem deixar de garantir a tutela do Judiciário a ameaças de lesão²⁴. O direito de ação deixou de ser subjetivo e, destinado apenas a proteger interesses individuais para tutelar também interesses públicos, ou seja, da comunidade.

A função precípua da ação civil pública é a de tutelar os interesses da comunidade por meio de fazer atuar o Judiciário. Para tanto é necessário, como verificamos, que “alguém” esteja, legitimado para acionar a função jurisdicional do Estado. Já foi observado que a legitimação extraordinária dos sindicatos não é suficiente quando se trata de interesses difusos no processo trabalhista. A Lei n.º 7.347/85 confere, no entanto, *legitimidade ativa* ao Ministério Público, às pessoas jurídicas estatais, autárquicas, paraestatais e às associações representativas²⁵. A diferença principal entre a ação civil pública e a ação popular, inclusive, é que a primeira só pode ser proposta por pessoa jurídica e a última, por pessoa física²⁶. Não deve ser olvidado porém que na ação civil pública, o particular pode participar como assistente de qualquer das partes consideradas legítimas. Seria então o Ministério Público do Trabalho parte legitimada para arguir questões relativas

²² GRINOVER, Ada Pellegrini. *Op. cit.* (6), p. 79.

²³ MANCUSO, Rodolfo Camargo de. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores (Lei n.º 7.347/85 e legislação complementar)*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989, p. 80.

²⁴ MILARÉ, Édís. *A ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo, Saraiva, 1990, p. 7.

²⁵ Cf. Lei n.º 7.347/85, art. 5.º e CF, art. 129, III, e § 1.º.

²⁶ Nos EUA, em contraposição às *class actions* há as *citizen actions*.

ao interesse difuso em ações trabalhistas? E, em questão de processo trabalhista, o que poderia ser chamado de "interesse difuso"?

Vejamos em primeiro lugar o que pode ser objeto da ação civil pública. A resposta a própria Lei n.º 7.347/85 nos fornece em seu art. 3.º: "A ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer". Este artigo, combinado com o art. 11 do mesmo texto normativo, que reza que: "Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente do requerimento do autor", leva à conclusão de que o pedido, na ação civil pública, é imediato e de natureza condenatória.

Há, no entanto, um aparente entrave à aplicação da Lei n.º 7.347/85 na Justiça do Trabalho quanto ao objeto: o art. 1.º enuncia a que tipos de dano ela vem a reparar – "I – ao meio ambiente; II – ao consumidor; III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico". No dizer de Ada P. Grinover, "a Lei n.º 7.347/85, de 24 de julho de 1985, tutela exclusivamente os bens coletivos indivisivelmente considerados"²⁷.

Em se tratando de Direito do Trabalho qual poderia ser este "bem coletivo indivisivelmente considerado"? Se falando da sociedade como um todo dizemos que o interesse em manter o ar que respiramos puro e sadio é um interesse difuso, podemos também afirmar que o direito do trabalhador – ainda que trabalhador "potencial" – não ter que se submeter a abreugrafias cada vez que for procurar emprego, desta forma se expondo a riscos à saúde, é também um interesse difuso, uma vez que qualquer pessoa da nossa sociedade atual é passível de procurar emprego e ser obrigado a tanto. Tal posição parece ter sido confirmada pelo legislador federal recentemente que suspendeu a aplicação deste exame por considerá-lo nocivo à saúde dos trabalhadores²⁸.

Quem seria a parte legítima para arguir tal questão? Analisando todas as possibilidades

²⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores*. Seleções Jurídicas, CDAD, set. 1986, p. 4.

²⁸ Decreto n.º 157 de 2 de julho de 1991 (DOU 3.7.91).

de legitimação concluímos que, por força até mesmo de norma constitucional, o mais lógico seria que o Ministério Público do Trabalho o fizesse, pois o art. 129, III da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a função institucional de "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (grifo nosso). A legitimação ativa pois seria do Ministério Público do Trabalho, sendo, à moda das *class actions*, que não ficaria impedida a ação de "terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei" (cf. CF, art. 129, § 1.º).

Não cabe, pois, ação civil pública proposta por outros órgãos previstos na legislação vigente quando se trata da tutela de interesses difusos na Justiça do Trabalho, mas entendemos que o Ministério Público do Trabalho, em sua função de "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", pode perfeitamente ser a "justa parte" num processo desta natureza, usando para tanto das atribuições que a ele são indicadas no Título IX, Capítulo II, Seção II da Consolidação das Leis Trabalhistas.

6. Conclusões

1. O Direito do Trabalho, em relação aos interesses difusos, serve como paradigma conquanto se observem as similaridades e diferenças históricas responsáveis por sua construção jurídica, devendo-se ter em vista que em tema de direitos sociais, ao contrário dos interesses difusos, é possível identificar uma base social concreta.

2. O termo "interesse" tem várias acepções. Na órbita jurídica ele veio sofrendo uma evolução: a) interesses individuais; b) interesses sociais; c) interesses difusos.

3. Interesses difusos têm um conteúdo diferente de interesses coletivos, embora sejam ambos com frequência confundidos.

4. As principais características dos interesses difusos são: a) indeterminação do sujeito; b) indivisibilidade do objeto; c) intensa conflitualidade interna; d) duração contingencial.

5. As sentenças a respeito de interesses difusos, além de serem quase sempre politicamente decididas, têm um caráter "difuso", não atingindo apenas àquele que pleiteou o direito em juízo, mas também àqueles indiretamente relacionados ao assunto, em última instância, a toda a comunidade (*fluid recovery*, da doutrina norte-americana).

6. O mais grave problema atinente aos interesses difusos é aquele tocante à *legitimação para agir*. A doutrina comparada tem fornecido diversas alternativas para solucionar a questão, embora nenhuma seja ainda plenamente satisfatória. São elas: a) criação de organismos altamente especializados; b) combinação de iniciativas privadas e de controles públicos; c) ações populares; d) *relator actions*; e) *class actions*.

7. Com o reconhecimento dos interesses difusos como objeto de ação ampliou-se o direito de ação e surgiu uma nova modalidade de “justa parte”: o “representante ideológico”.

8. Os sindicatos não podem ser parte legitimada para agir em processos trabalhistas cujo objeto sejam interesses difusos, primeiro por-

que descaracterizar-se-ia assim a indeterminação do sujeito da ação; e segundo porque em demandas fundadas em interesses difusos não cabe substituição processual, papel que, constitucionalmente, é destinado ao sindicato. Seria necessário rever esta posição e talvez amoldá-lo ao exemplo das *class actions* norte-americanas.

9. Cabe ação civil pública quando se trata de reclamar interesses difusos na Justiça do Trabalho, pois o Ministério Público do Trabalho, devido às suas atribuições e competência está apto a pleitear, com ou sem a intervenção de terceiros, reclamações que se refiram a interesses difusos. De acordo com nossa legislação esta nos parece ser a solução mais coerente em se tratando de ações relativas aos interesses difusos na Justiça do Trabalho.